

A REVALORIZAÇÃO DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU E DOS TRIBUNAIS LOCAIS*

DOMINGOS FRANCIULLI NETTO

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Eis senão quando, ou, como diria o poeta Vinícius de Moraes, no Soneto da Separação, de repente, não mais que de repente, todo mundo, ou quase todo mundo, acordou para a crise por que passa o Poder Judiciário, mormente no que diz respeito à prestação jurisdicional, sem dúvida deficiente e vagarosa, mais esta do que aquela.

Uma das soluções para senão debelar ao menos atenuar o atual anacronismo hoje existente é a de revalorizar os juízes de primeiro grau e os Tribunais locais, nestes entendidos os Tribunais Regionais, os de Justiça e os de Alçada.

A revalorização dos juízes de primeira instância deve dar-se em dois aspectos primordiais: um interno ou extrajurisdicional, *id est*, dentro da própria instituição, e outro sob o prisma da revalorização propriamente jurisdicional. Em síntese, ambos concernem à valorização profissional do Juiz em sentido amplo.

É de fácil constatação que, de ordinário, os juízes de primeira instância estão marginalizados na carreira, no que toca a matérias sobre as quais têm eles todo o direito de opinar e participar. Nos dias que correm, não se pode conceber que tais juízes fiquem alheios aos processos que envolvem lances importantes, condizentes com a magistratura como um todo.

* Palestra proferida na “2ª Semana Jurídica”, promovida pelo Núcleo Regional de Bauru da Escola Paulista da Magistratura, no auditório da OAB/Bauru, em 27.04.2001 e publicada na “Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo”, São Paulo, Ed. RT, ano 4, n. 7, ps. 269-276, janeiro-junho de 2001.



Não se justifica, por exemplo, seu isolamento nos critérios de promoções. Há de ser mantida a promoção por antigüidade e por merecimento, alternadamente. Recrutar a promoção por merecimento dentro da própria antigüidade é prática viciosa que deve ser proscrita. Não se está com isso menosprezando a promoção por antigüidade, pois já houve quem dissesse que na antigüidade há o sal do merecimento. O que se critica é o critério que, na prática, transforma a dualidade em uma única opção, a desestimular os que, mercê das próprias qualidades e do esforço pessoal, são cingidos a aguardar o topo da lista de antigüidade, quando poderiam ser, por justiça, aquinhoados antes com promoção por merecimento.

Na mesma vereda, não merece aplauso deixar os juízes da base do Poder Judiciário divorciados dos assuntos que dizem respeito à organização judiciária em sentido lato, como matérias administrativas, legislativas internas, regimentais ou resolutórias. Há de se criar um mecanismo de participação, uma *longa manus* supletiva ou auxiliar dos Conselhos Superiores para que esses juízes sejam ouvidos, até com direito a voto.

A participação ou co-participação, nos exemplos acima dados, é tão ou mais importante do que o direito a voto para os cargos diretivos dos Tribunais, o que possui indisfarçável conotação corporativista e que nada tem a ver com democratização, pois, se esta fosse levada às últimas conseqüências, o direito a voto deveria ser conferido aos jurisdicionados, que são os destinatários da prestação jurisdicional. Além do mais, a outorga do mandato não é necessariamente sinônimo de que o mandatário irá representar a vontade do mandante. Basta atentar para esse aspecto, que é o calcanhar de Aquiles do sistema representativo da democracia moderna.

Em resumo, no particular, por que não copiar, *mutatis mutandis*, os bons exemplos hauridos daquilo que ocorre em grandes empresas, nas quais funcionam a contento os chamados Conselhos de Fábrica, Conselhos de Empregados e os Conselhos de Pais e Mestres em Escolas etc.?

Quanto ao segundo aspecto da questão, urge a revalorização profissional jurisdicional do magistrado. Os juízes hoje sabem muito bem que suas decisões, na maior parte das vezes, são efêmeras e precárias. Nas iniciais já se encontram embutidos os fundamentos para futuros recursos extraordinário e especial.

O nosso Código de Processo Civil, do ponto de vista exclusivamente teórico, é um dos mais avançados do mundo. Nada deixa a desejar em relação aos dos países mais adiantados. Nada obstante, por uma série de razões, entre as quais as transformações que o mundo moderno vem sofrendo, verifica-se, a cada dia que passa, uma maior conscientização da população acerca de seus direitos, estimulada também com a adição de leis de proteção ao meio ambiente, de proteção aos direitos difusos, dos consumidores, da criança e do adolescente e hoje já se fala de um Código do Contribuinte, cuja tramitação legislativa encontra-se em fase avançada. Daí surgiram também as chamadas ações civis públicas e as ações coletivas, quadro que encontrou um Poder Judiciário não devidamente estruturado para fazer frente a essa demanda cada vez maior.

Entrementes, tem-se de lidar com um Código Processual Civil demasiadamente hermético e formalista. Enfim, um Código, que a despeito de seu notável avanço técnico, de há muito deixou a desejar, o que obrigou inúmeros juristas, verdadeiros apóstolos do direito, a encontrarem soluções, por assim dizer emergenciais, em busca de uma prestação jurisdicional tão rápida quanto possível.

Essas soluções acabaram redundando na pletora de liminares, cautelares e tutelas antecipadas, o que, de certa forma, acaba por desestabilizar a função jurisdicional de primeiro grau, com constantes reformas de liminares pelas instâncias superiores. A propósito, a tutela antecipada está precipitando o surgimento de uma figura até então inédita em nosso direito processual, a do autor procrastinador. Aquinhado com a tutela e às vezes temeroso, tudo faz para diferir a solução final do litígio.

Surgiram, como grande novidade do final do século passado, os juizados de conciliação e os juizados especiais e, às vezes, ambos.

A ninguém é dado ignorar que, como solução emergencial, acabaram por recebidos de braços abertos. Entretanto, o temor que hoje se tem, e até com fundadas razões, é o de se transformarem em substituições obsoletas, dentro de uma instituição maior, igualmente obsoleta, pois se tem notícia de que em alguns deles são aprazadas audiências para um lapso temporal já superior a três ou quatro meses. Em certos juizados, há processos durando dois ou mais anos.

A solução futura que se assemelha mais viável é a de transformar tais juizados em varas ordinárias, dentro do próprio sistema tradicional existente, observados para as causas de sua competência os mesmos critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

De outra parte, algumas causas podiam perfeitamente morrer em primeiro grau de jurisdição. O princípio constitucional do duplo grau de jurisdição diz respeito ao direito da parte de recorrer, mas nada impede que o recurso seja dirigido e dirimido pelo mesmo órgão prolator da decisão recorrida ou por colégios recursais de primeiro grau. Não há motivo teleológico para que causas de resultados previsíveis não sejam desde logo definidas, adotado para competência um critério misto, segundo o valor e/ou a natureza da causa. Há quem prefira a designação



de ações incontroversas, o que se afigura perigoso dizer *ab hoc et ab hac*. Poder-se-ia lembrar entre as ações que se encaixam nesse conceito as ações de despejo, de questões condominiais, de cobranças de títulos líquidos e certos, de reparação de acidentes de trânsito por danos exclusivamente materiais etc.

Como anota o Ministro Adhemar Ferreira Maciel, no relativo à garantia constitucional ao recurso, “podemos dizer, sem medo de errar, que, no Brasil, o sucumbente tem direito a um segundo julgamento, ainda que possa não ser por órgão diferente”¹.

A ausência do recurso verticalizado para um órgão superior, ainda que para determinadas causas repetitivas de menor complexidade, é certo, está longe de ser uma solução ideal, mas é uma medida que não deve ser descartada, como solução de urgência, defronte a uma crise bem maior, a beirar, em última análise, praticamente a uma negação da justiça, em nome de princípios que, conquanto superiores, passam a figurar como contrapesos inibidores para a prestação jurisdicional mais eficiente para a sociedade como um todo. Em outras palavras, para salvaguardar esses sacrossantos princípios, paga-se pesado tributo por desmesurado amor a um formalismo romântico e ultrapassado.

Das sentenças de tais ações caberiam embargos infringentes do julgado, o que por exemplo ocorre com determinadas execuções fiscais (art. 34 da Lei de Execuções Fiscais), a menos que se queira manter o sistema mais complicado dos colégios recursais de primeira instância, como se dá nos juizados especiais.

Não se desconhece a acerba resistência oferecida à sugestão supra, pois, sob os mais variados fundamentos, contra isso insurgem-se principalmente os advogados. Sem embargo disso, se desafogados os Tribunais dessas questões mais simples, fácil é inferir a vantagem que tal

¹ “Dimensões do Direito Público”, Del Rey Editora, 2000, p. 245.



sistema representaria para a solução das causas mais complexas. Mais a mais, não custa lembrar, quão ínfimo é o número de reformas de decisões proferidas em feitos que tais, como é de fácil verificação.

Há de ser simplificado o Direito, como recomendam Mauro Cappelletti e Bryant Garth, de cuja obra se extrai o seguinte tópico: “nosso Direito é freqüentemente complicado e, se não em todas, pelo menos na maior parte das áreas, ainda permanecerá assim. Precisamos reconhecer, porém, que ainda subsistem amplos setores nos quais a simplificação é tanto desejável quanto possível. Se a lei é mais compreensível, ela se torna mais acessível às pessoas comuns. No contexto do movimento de acesso à justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico. Os exemplos mais destacados de uma solução simplificada são o movimento amplo em direção ao divórcio ‘sem culpa’ e, pelo menos em certo número de lugares, o movimento pela responsabilidade civil objetiva”². Noutro passo, prelecionam que “as vantagens da simplificação para determinado tipo de causas não precisam ser limitadas às de divórcio ou responsabilidade civil por acidentes. Na realidade, a simplificação pode ter relevância no que diz respeito aos direitos dos consumidores”³.

Cogita-se, por outro lado, da supressão pura e simples do agravo de instrumento, a exemplo do que ocorre na Justiça do Trabalho.

Sem se chegar a esse extremo, faz-se mister redefinir o conceito de decisão interlocutória, para que se circunscreva apenas àquelas decisões que efetivamente possam ocasionar prejuízo irreparável ou de difícil reparação, como se dá, *v.g.*, com as decisões que autorizam levantamento de dinheiro. A solução preconizada com o agravo retido,

² “Acesso à Justiça”, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, ps. 156-157.

³ *ob. cit.*, p. 158.



como a experiência está demonstrando, não é de todo satisfatória. Tem-se de afunilar as hipóteses de recorribilidade das decisões interlocutórias.

No que tange ao recurso de apelação, somente em casos excepcionais deverá ser dotado também do efeito suspensivo. A regra deverá ser a de atribuir-lhe apenas o efeito devolutivo.

Deu-se, ainda, excessiva autonomia ao processo de execução, o que se não coaduna com as necessidades atuais. Tem-se de viabilizar, tanto quanto for possível, a prolação de sentenças líquidas, certas e de pronto exeqüíveis. Não se compraz com a hodiernidade obrigar o vencedor da demanda a encetar e palmilhar nova ação apenas para executar aquilo a que já tem direito, tornando o processo uma verdadeira *via crucis* e novo suceder de recursos e mais recursos. Essa solução, idealizada pelo Ministro Humberto Gomes de Barros, encontra-se transformada em projeto de lei e recebeu o aplauso tanto do Ministro Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite, como do Ministro Carlos Mário Velloso, respectivamente Presidentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, na Audiência Pública sobre a reforma do Judiciário, realizada na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 24 de outubro de 2000. No particular, naquela oportunidade, o último disse ter encaminhado ao Senador Bernardo Cabral trabalho por ele escrito, em 1995. Disse, então, o Excelentíssimo Senhor Ministro Carlos Mário Velloso, “não podemos nos dar ao luxo de, concluída uma ação, Senhores Senadores, iniciar-se outra com os mesmos percalços, com os mesmos recursos constantes da chamada ação de conhecimento. Não. A sentença deve ter um sentido de ordem mandamental”.

A revalorização dos magistrados de primeira instância deriva da mesma raiz que leva a que se prestigie as decisões dos Tribunais locais, sejam Regionais, sejam de Justiça ou de Alçada.

Há de se assumir de vez o princípio federalista abrigado na Constituição da República. Para o fim ora proposto, é de bom conselho fazer a seguinte distinção: nem todas as questões federais, ou que dizem respeito a leis federais, são obrigatoriamente questões de interesse nacional, entendidas as últimas como aquelas que devem ser, dentro do possível, julgadas de maneira mais ou menos uniforme, em todo o território nacional, tais como as ações que envolvam o Sistema Financeiro da habitação, relativas ao FGTS, normas gerais de aposentadoria etc.

Mesmo no campo do direito privado tal distinção é suscetível de ser feita. Nesse diapasão, poder-se-ia lembrar, de um lado, as questiúnculas de direito de vizinhança, de administração e vida em condomínios, de cobranças entre particulares, entre outras, que poderiam perfeitamente ser solucionadas definitivamente nos tribunais locais. De outra parte, assuntos que versem sobre alienação fiduciária de bens móveis ou imóveis, contratos bancários, alguns tipos de seguro, o nome civil das pessoas naturais etc. mereceriam figurar entre as de interesse nacional.

No próprio campo do Direito de Família, a grosso modo, pode-se subdividir tais demandas entre as pertencentes a um grupo ou a outro. No elenco das questões federais de interesse nacional, sempre a título exemplificativo, seriam colecionadas as concernentes aos impedimentos para a celebração do casamento, as sobre a imutabilidade do regime patrimonial de bens. Igualmente, seriam hospedadas na última categoria, aquelas questões basilares de direito sucessório, seja o legal seja o testamentário.

De qualquer forma, tal discriminação deverá ser feita depois de apurados e refletidos estudos, ouvidos os mais doutos.

A valorização dos juízes e dos Tribunais locais acarretará certo alívio na carga dos feitos que chegam aos Tribunais Superiores, mormente



ao Superior Tribunal de Justiça, daí a importância de destrinçar as causas federais das causas federais de interesse nacional, pois só as últimas seriam objeto de recurso especial, o que, a um tempo, prestigiaria os Tribunais locais e aliviaria o Superior Tribunal de Justiça.

De modo geral, a justiça está sendo supersolicitada, em decorrência da excessiva demanda acarretada principalmente pelo Poder Executivo, quer por meio de sua administração centralizada, quer por meio de sua administração descentralizada. Na Audiência Pública no Senado, acima já referida, os Presidentes dos Tribunais Superiores externaram aos senhores Senadores que mais de 80% dos processos, que para o Superior Tribunal de Justiça e para o Supremo Tribunal Federal sobem, envolvem entes públicos em todos os seus níveis: federal, estadual e municipal, incluídas as empresas públicas e as autarquias. A administração serve-se despudoradamente do Poder Judiciário para mascarar seu crônico problema de caixa, ao arrepio da norma insculpida no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Para desafogar os Tribunais Superiores cogita-se da súmula vinculante, que, usada para determinadas matérias repetitivas, poderá pelo menos suavizar a atual situação crítica. É de ser admitida a súmula vinculante no campo do direito administrativo, em matérias de direito financeiro, econômico e tributário. Deve ser repelida, porém, no campo do direito civil, penal e em boa parte do direito comercial. É de ser aceita, também, no campo puramente emergencial, pois à súmula vinculante sobrepõe-se por ontologicamente mais vantajosa a súmula impeditiva de recurso. Na última, dar-se-ia poderes ao relator para coarctar o recurso *ab initio*, desde que manifestamente natimorto, por colidir com a jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores ou em nome da arguição de relevância, esta aprimorada com o aditamento do critério da repercussão geral da questão, tese defendida pelo ilustre Ministro Costa Leite no depoimento ao Senado já noticiado.



Não bastasse a deficiente prestação jurisdicional, o não cumprimento de ordem judicial ou a excessiva protelação para cumpri-la, explícita ou implicitamente, é um dos mais graves problemas hodiernos, o que se não compraz com o estado democrático de direito. Faz-se mister debelá-lo, ainda que com a imposição de medidas coativas administrativas, penais e civis mais rigorosas.

No capítulo, para o cumprimento eficaz das decisões judiciais são insatisfatórios os meios ordinários ora colocados à disposição da justiça, entre os quais podem ser lembrados a intervenção estadual ou federal no ente inadimplente, o crime de responsabilidade e o crime de desobediência, o primeiro por problema de exeqüibilidade e estes dois últimos até por de tipificação jurídica.

A solução que foi sugerida pelo ilustre Ministro Carlos Mário Velloso, que igualmente consta do depoimento ao Senado, haurida da experiência americana, é digna de ser levada em conta: o vencedor da demanda tira uma certidão no cartório ou secretaria com a nota do trânsito em julgado e a leva ao xerife que, por sua vez, convoca a parte vencida, com quem estabelece o tempo para cumpri-la. O prazo é, então, assinado com advertência de que, se descumprida a ordem judicial, estará configurado o crime de obstrução da justiça. Daí a indagação do ilustre Ministro: “por que não tipificarmos também o descumprimento da decisão judicial como obstrução da justiça?”.

Em matéria penal, tem de haver radical modificação nas duas extremidades: na ponta inicial, o inquérito, hoje sem dúvida obsoleto, precisa ser substituído, gradativamente, pelo juizado de instrução; no lado final, faz-se necessário reformular as penas e o sistema penitenciário. Quanto às primeiras, com a ampliação das penas alternativas e com a introdução de penas substitutivas das penas privativas de liberdade, para aqueles delitos em que a verdadeira punição deve exteriorizar-se no

esvaziamento patrimonial obtido, por seus autores, de forma ilícita. Algumas penas atuais deverão ser substituídas por penas mais modernas que possam ser realmente sentidas, mormente pelos chamados criminosos de colarinho branco, os que causam desfalque patrimonial: penas antes e acima de tudo voltadas para o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Há de ser modernizado o sistema penitenciário para a reclusão dos autores de crimes com violência contra a pessoa, nesse aspecto incluída a preparação técnica dos agentes penitenciários, a par da construção e ou remodelação dos presídios existentes.

Já que existe a pena de reclusão, tem-se de oferecer condições mínimas de sobrevivência digna ao presidiário, que nunca deixa de ser uma pessoa humana, enfoque que não pode ser levado ao extremo de se dar regalias aos presos e, muito menos, o controle das cadeias. No eito destas considerações, este expositor, quando no exercício das funções de Corregedor Permanente dos Presídios e da Polícia Judiciária da Comarca de Guaratinguetá, baixou o Provimento n. 1/70, em 26 de novembro de 1970, por meio do qual, entre outras medidas, limitava ao máximo de quatro o número de presos para cada cela.

Quanto ao juizado de instrução, dada a impraticabilidade de adotá-lo de modo amplo e irrestrito, em todo o país e para todos os delitos, tem-se de pensar na sua inserção, pelo menos, para crimes de grande poder ofensivo, segundo defende o ilustre Ministro José Arnaldo da Fonseca. De ótimo trabalho a respeito, de sua lavra, vale a pena transcrever a conclusão:

“Em meio a esse quadro de crimes com grandeza macroscópica, crescente em quantidade e em qualidade, para cuja investigação prévia é reclamada a participação direta de outros órgãos, que não a polícia judiciária (Receita Federal, Banco Central, outros órgãos



governamentais, estabelecimentos bancários nacionais e estrangeiros) convém impor-se atuação imediata do juiz e do Ministério Público. Não é transformar o juiz em investigador, mas retirá-lo da condição de mero espectador, de modo, também, que fique afastada a preocupação da Professora Ada Pellegrini Grinover, de se retornar ao juiz-inquisidor do modelo antigo. Não é o caso. O novo modelo, mitigado, dentre outras vantagens, trará as de evitar duplicidade de colheita de elementos probatórios, prestigiando o princípio da economia e da celeridade processual, as excessivas delongas e sobretudo a de fortalecer a ação repressiva, como acelerar a *persecutio criminis* em benefício da imagem da Justiça.

Materialmente e por opção de política jurídico-instrumental, não sendo possível adotar-se o Juizado de instrução plenamente, que, pelo menos, se adote em relação aos crimes cuja valoração dos bens e interesses jurídicos a tutelar seja hierarquizada em razão da maior lesividade social, um novo modelo, de tal forma que se possa vislumbrar, na proposta, simetria com os postulados fixados na Constituição Federal (art. 5º, incisos I, XII, XLIX, LIX, LXII e LXVI), porquanto consulta, na fala do insigne Prof. Mário Bulhões Pedreira, 'os interesses da defesa social fortalecem as garantias individuais e melhor atendem à função do juiz no direito criminal moderno' ⁴.

Agripino Grieco conta o caso de um orador que começava o intróito de seu discurso, usando a expressão *Deo gratia*. Dizia esse crítico mordaz que quem deveria assim se expressar era a platéia após a peroração da enfadonha fala. Portanto, para que a seleta platéia não se aproveite de semelhante sugestão, é de toda conveniência terminar por aqui, com a única certeza de que, se nada de útil e proveitoso foi dito, pelo menos sobrar a convicção de que a revalorização dos juízes de

⁴ "Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo", Ed. RT, Nova Série, Ano 3, n. 5, janeiro-junho, 2000, ps. 49-50.



primeiro grau e dos tribunais locais (Regionais, de Justiça e de Alçada) é uma idéia que merece ser percucientemente examinada e difundida.

